

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 217.241 du 16 janvier 2012

A. 201.327/VIII-7757

En cause : **1. la Centrale Générale des Syndicats
Libéraux de Belgique (CGSLB),**

2. LOCHET Christian,
ayant élu domicile chez
Me Vincent DE WOLF, avocat,
avenue de la Toison d'Or 68/9
1060 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée par
son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Mes Geoffroy de FOESTRAETS et
Yohann RIMOKH, avocats,
boulevard du Souverain 100
1170 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 4 août 2011 par la Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique et Christian LOCHET tendant, d'une part, à la suspension de l'exécution de :

- " - l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 mai 2011, portant nomination des membres du Comité de gestion de l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi;
- pour autant que de besoin, la décision de date et d'auteur inconnus de ne pas inviter la CGSLB à présenter ses candidats sur une liste double";

et, d'autre part, à l'annulation de ces décisions;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. JOASSART, auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 16 novembre 2011 convoquant les parties à comparaître le 9 janvier 2012;

Vu la notification de cette ordonnance et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M^{me} DÉOM, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me Mes Diego GUTIERREZ CACERES et Frédéric VANCROMBREUCQ, loco Me Vincent DE WOLF, avocats, comparaissant pour les parties requérantes, et Mes Geoffroy de FOESTRAETS et Yohann RIMOKH, avocats, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. CUVELIER, premier auditeur au Conseil d'État;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Les articles 9 et 11 du décret du 6 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi (en abrégé, le FOREM) règlent comme suit la composition du comité de gestion de cet organisme d'intérêt public.

Le comité est composé, d'une part, d'un président et d'un vice-président, et, d'autre part, de "huit représentants des organisations représentatives des employeurs et de huit représentants des organisations représentatives des travailleurs qui, seuls, ont voix délibérative".

Le Gouvernement wallon nomme les représentants des organisations représentatives sur une liste double de candidats présentée par leur organisation respective. Les membres du comité de gestion "doivent être Belges ou ressortissants d'un État membre de l'Union européenne et âgés de vingt et un ans au moins, et deux tiers au maximum de ces représentants sont du même sexe.

Dans un délai de trois mois suivant la démission ou précédant l'expiration du mandat, le Gouvernement invite les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs à présenter leurs candidats sur des listes doubles.

2. Le 12 juin 2003, le Gouvernement wallon nomme les membres du comité de gestion du FOREM pour une durée de cinq ans. S'agissant des représentants des organisations syndicales, quatre membres sont présentés par la Fédération générale des travailleurs de Belgique et quatre membres, par la Confédération des syndicats chrétiens.

3. Entre le 5 et le 18 mai 2008, des élections sociales sont organisées et, pour la Région wallonne, les organisations syndicales se répartissent les voix de la manière suivante : CSC 48,8%, FGTB 45,1 %, CGSLB 6,1 %.

4. Le 31 octobre 2008, la première requérante présente à la Région wallonne deux candidats, dont le second requérant. Le 23 février 2009, elle rappelle cette présentation.

5. Le 14 février 2011, lors d'une séance de la commission du budget, des finances, de l'emploi, de la formation et des sports, le Ministre wallon de l'Emploi répond à une question parlementaire relative à la représentation de la première requérante au sein du comité de gestion du FOREM, en exposant notamment ce qui suit :

" Quant à l'absence de la CGSLB au comité de gestion, son motif repose sur les équilibres qui régissent la concertation paritaire au sein du Conseil économique et social de la Région wallonne.

L'article 2 du décret du 25 mai 1983, instaurant le Conseil, dispose que, et je cite : «La représentativité est fixée en fonction du résultat des élections sociales au niveau de la Région wallonne».

Sur base de ces élections sociales de 2008, la CGSLB représente 6,1 % des voix. En clair, compte tenu des 25 sièges qui échoient au bord syndical de l'assemblée générale du Conseil économique et social de la Région wallonne, le syndicat libéral dispose aujourd'hui d'un siège sur les 25. Et l'arithmétique en vigueur ne lui permet pas d'être représenté au bureau du conseil - les 8 sièges étant occupés par la CSC et la FGTB à parts égales, conformément à la proportionnelle des résultats.

(...) Aujourd'hui, compte tenu de la répartition des voix aux élections sociales et compte tenu des principes arithmétiques de représentativité au niveau des organes de concertation wallons, l'entrée du syndicat libéral au bureau du Conseil économique n'est pas à l'ordre du jour et ne l'est pas non plus au niveau du FOREM, puisqu'il faudrait, pour que la CGSLB soit présente au comité de gestion, l'étendre à 50 membres, (...)"

6. Le 26 mai 2011, le Gouvernement wallon nomme les membres du comité de gestion de l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'emploi :

- " 1° en tant que représentants des organisations représentatives des travailleurs :
- M. Jean-François Ramquet (FGTB);
 - M. Thierry Bodson (FGTB wallonne);
 - Mme Annick Thyre (FGTB wallonne);
 - Mme Anne-Marie Robert (FGTB wallonne);

- M. Marc Becker (C.S.C.);
- Mme Anh Huynh (C.S.C.);
- M. Jean-Marc Sengier (C.S.C.);
- M. Tony Demonte (C.N.E.);

2° en tant que représentants des organisations représentatives des employeurs : (...)"

Le préambule de cet arrêté porte : "Vu le décret du 6 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi, tel que modifié par le décret du 13 mars 2003, notamment les articles 9 et 11;"

Il s'agit du premier acte attaqué.

L'absence d'invitation à présenter une liste de candidats constitue le second acte attaqué;

Considérant que la partie adverse conteste la compétence du Conseil d'État pour connaître du recours; que, selon elle, la requête tend en réalité à la réforme du système décréteil afin de garantir à la première partie requérante une représentation au comité de gestion du FOREM en excluant l'application de la règle proportionnelle; que la partie adverse estime agir en vertu d'une compétence liée lorsqu'elle nomme les membres du comité de gestion du FOREM et considère que les actes attaqués ne sont pas susceptibles de recours en annulation, de sorte que l'objet véritable du recours serait de soutenir une revendication politique étrangère à la compétence du Conseil d'État; que, selon elle, le pouvoir d'appréciation dont elle dispose pour nommer aux sièges du comité de gestion du FOREM est étroitement encadré par le décret du 6 mai 1999, précité, dès lors que, d'une part, il ne saurait s'exercer en dehors des listes présentées par les organisations syndicales représentatives et, d'autre part, il est atteint d'une double limite relative aux qualités des candidats et à leur sexe; qu'elle se considère en outre comme liée par le système de la représentation proportionnelle appliquée dans les organes prévoyant une représentation paritaire des partenaires sociaux; qu'elle fait observer que l'application du système majoritaire aurait disqualifié plus sûrement encore la CGSLB, et qu'à l'inverse, la désignation d'un représentant de cette organisation aurait préjudicié les droits de l'une des deux autres organisations et rompu la cohérence avec la représentativité des partenaires sociaux dans les autres institutions à caractère social; qu'elle invoque l'application de la règle proportionnelle, par analogie avec ce que prévoit l'article 2, § 2, du décret du 25 mai 1983 modifiant, en ce qui regarde le Conseil Économique Régional pour la Wallonie, la loi cadre du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique et instaurant un Conseil Économique et Social de la Région wallonne, et souligne qu'une telle application n'a jamais été contestée auparavant par

la première partie requérante; qu'elle fait état de la jurisprudence relative à la compétence liée en matière de nominations et considère ne disposer en l'espèce que d'un pouvoir d'appréciation "nul ou quasiment nul" au point que les actes attaqués n'auraient qu'une portée déclarative; qu'elle plaide que la nomination des membres du comité de gestion s'assimile à une sorte de promulgation, ayant pour objet de retranscrire dans l'ordre juridique administratif l'expression de la volonté des syndicats;

Considérant que lorsqu'il nomme les membres du comité de gestion du FOREM, le Gouvernement wallon n'agit pas en vertu d'une compétence liée mais exerce un pouvoir d'appréciation puisque, à tout le moins, il choisit les membres du comité de gestion au sein de listes doubles qui lui sont présentées; que, même s'il ne dispose pas d'un choix largement étendu, et quelles que soient les pratiques en la matière, il ne se borne nullement, en droit, à ratifier des désignations préalablement décidées par les syndicats mais investit de fonctions publiques certaines des personnes qui lui sont présentées à cette fin; que, ce faisant, le Gouvernement adopte un acte administratif susceptible de recours en annulation devant le Conseil d'État; que l'existence d'une revendication politique connexe ou sous-jacente à la critique de légalité exprimée par la requête n'a pas pour effet de modifier l'objet du recours en annulation; que ce dernier ne tend pas à la mise en œuvre d'un droit subjectif mais bien à l'annulation d'un acte administratif faisant grief; que le Conseil d'État est compétent pour en connaître;

Considérant que la partie adverse tient le recours pour irrecevable en ce qui concerne la première partie requérante; qu'elle invoque à cet égard la jurisprudence selon laquelle une organisation représentative de travailleurs, telle que le syndicat requérant, ne peut agir pour défendre les intérêts collectifs de ses membres, et qu'il n'a la capacité requise pour introduire un recours en annulation d'un acte administratif devant le Conseil d'État que dans la mesure où, d'une part, elle devait, en vertu des dispositions législatives ou réglementaires applicables, être associée à l'élaboration de cet acte et où, d'autre part, elle se plaint de ne pas l'avoir été; que, selon elle, en l'espèce, les conditions de l'intérêt fonctionnel ne sont pas satisfaites car le recours ne serait intenté que dans l'intérêt de l'organisation et n'invoquerait la violation d'aucune disposition législative ou réglementaire susceptible de faire naître dans son chef un droit à obtenir un mandat au comité de gestion du FOREM; que la partie adverse considère que la CGSLB a reconnu dans son courrier du 31 octobre 2008 qu'il s'agissait là d'un souhait politique et non d'un droit; qu'elle ajoute dans son dernier mémoire qu'on ne peut considérer que les organisations syndicales doivent être "associées à l'élaboration" du premier acte attaqué, ce qui ne viserait que les organisations syndicales occupant d'ores et déjà un siège dans une institution;

Considérant que la première partie requérante est une organisation syndicale et que le recours a pour objet de contester des actes administratifs qui, selon elle, méconnaissent ses prérogatives en tant qu'organisation syndicale représentative au sens des articles 9 et 11 du décret du 6 mai 1999, précité, dont elle invoque la violation; qu'elle justifie donc d'un intérêt fonctionnel à l'annulation, lequel ne se confond ni avec l'intérêt collectif de ses membres, étranger au présent recours, ni, comme semble le soutenir la partie adverse, avec un véritable droit subjectif; que, par ailleurs, la décision d'introduire le recours a été prise par son bureau national conformément à l'article 41 de ses statuts et qu'elle est représentée à la cause par son président national, mandaté à cette fin par le bureau national;

Considérant que la partie adverse conteste également la recevabilité du recours en tant qu'il est introduit par Christian LOCHET; qu'elle relève que ce dernier prétend agir en tant que secrétaire régional adjoint de la Régionale wallonne de la CGSLB, qualité qui ne l'autoriserait pas à représenter cette organisation en justice; qu'elle constate que l'habilitation décidée par le bureau national de la CGSLB le 14 juin 2011, est donnée au bénéfice du président national, Jan VERCAMST, et non au profit du second requérant, de sorte que le présent recours n'aurait pas été introduit par l'organe statutairement compétent pour ce faire; qu'elle souligne que le second requérant n'a nulle part précisé agir en tant que candidat évincé;

Considérant que le second requérant agit en son nom propre et pas au nom de la CGSLB, même si sa fonction au sein de celle-ci est mentionnée dans la requête; qu'il a été proposé comme candidat aux fonctions litigieuses par la CGSLB et dispose donc d'un intérêt personnel à l'annulation des actes attaqués, sans devoir en justifier de manière plus étendue; que le recours est recevable dans son chef;

Considérant enfin que, dans son dernier mémoire, la partie adverse plaide l'absence d'intérêt des parties requérantes à l'annulation, dans la mesure où même en cas d'annulation, le critère proportionnel devrait à nouveau être appliqué, ce qui ne leur permettrait en aucun cas d'obtenir un siège au sein du comité de gestion;

Considérant qu'un arrêt d'annulation pourrait, en fonction des motifs qui le fonderaient, donner aux requérants une chance de voir adopter un autre critère que celui du résultat des élections sociales; qu'ainsi, l'exception est liée au fond;

Considérant enfin que la partie adverse dément l'existence du second acte attaqué et souligne qu'une présentation de candidats a bien eu lieu;

Considérant que l'omission, fût-elle fautive, qui constitue le second acte attaqué n'a d'autre portée que la préparation du premier acte attaqué; qu'en outre, elle ne fait pas grief aux requérants puisque la CGSLB a présenté des candidats sans attendre d'y être invitée par le Gouvernement wallon; que ce dernier a pris acte de la présentation qui avait eu lieu d'initiative, de sorte que l'acte attaqué ne peut être considéré comme interlocutoire; que le recours est irrecevable à l'égard du second acte attaqué;

Considérant que les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation des articles 9 et 11 du décret du 6 mai 1999, précité, des articles 10 et 11 de la Constitution, des principes de bonne administration, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de motivation interne des actes administratifs, de l'erreur de droit et/ou fait et/ou de qualification et de l'excès de pouvoir; qu'elles exposent que, en n'invitant pas la CGSLB à présenter une liste de candidats en vue de la nomination des membres du comité de gestion du FOREM et en ne nommant par ailleurs aucun membre de la CGSLB dans ledit comité (alors que la CGSLB avait présenté des candidats en date du 31 octobre 2008), la partie adverse semble avoir décidé que la CGSLB n'était pas une «organisation représentative des travailleurs» telle que visée aux articles 9 et 11 du décret du 6 mai 1999, précité, et qu'elles ignorent les raisons pour lesquelles le Gouvernement a cru pouvoir agir de la sorte; que, selon elles, la partie adverse a méconnu la notion d'organisation représentative des travailleurs et a créé une discrimination incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, puisqu'elle a traité la CGSLB différemment des deux autres grandes organisations syndicales belges, sans critère de différenciation susceptible de justification objective et raisonnable; qu'elles précisent que les organisations représentatives des travailleurs siégeant au comité de gestion du FOREM bénéficient chacune d'une subvention annuelle de 459.000 € pour l'accompagnement de certains demandeurs d'emploi et que cette différence de traitement est manifestement disproportionnée; qu'elles soulignent que la CGSLB est incontestablement une organisation représentative des travailleurs, quelles que soient les circonstances dans lesquelles cette notion est utilisée; qu'elles font remarquer que les notions d' "organisations représentatives des travailleurs" et d' "organisations les plus représentatives des travailleurs" ont un sens identique, et rappellent les dispositions de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, de la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie, de l'ordonnance du 18 janvier 2001 du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale portant organisation et fonctionnement de l'Office régional bruxellois de l'Emploi, et du décret flamand du 7 mai 2004 relatif à la création de l'agence autonomisée externe de droit public "Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding"; qu'elles exposent que par application de ces normes, la CGSLB dispose de représentants au Conseil

central de l'Economie, au Conseil national du travail, au conseil d'administration du Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling (VDAB) et au comité de gestion de l'Orbem (Actiris); qu'elles exposent subsidiairement que, s'il devait être décidé que le Gouvernement wallon dispose d'un pouvoir d'appréciation pour déterminer si la CGSLB doit être considérée comme une "organisation représentative des travailleurs" dans le cadre du décret du 6 mai 1999, précité, il appartiendrait alors à la partie adverse de donner les raisons qui, selon elle, justifient son écartement; qu'elles rappellent l'obligation de tenir compte de critères objectifs dans la détermination des organisations représentatives et invoquent à cet égard les arrêts n° 12.347 du 25 avril 1967 et 12.447 du 9 juin 1967, ainsi que l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 71/92 du 18 novembre 1992;

Considérant que M. l'auditeur rapporteur a déposé, en vertu de l'article 93 du règlement général de procédure, un rapport concluant à l'annulation du premier acte attaqué; qu'il considère le moyen unique comme fondé en tant qu'il invoque la violation de la loi du 29 juillet 1991, précitée;

Considérant que le comité de gestion du FOREM compte huit représentants des organisations représentatives de travailleurs, qualité à laquelle prétend à juste titre la première requérante, et que la partie adverse ne lui dénie pas; qu'elle a donc a priori vocation à présenter des candidats pour les fonctions de membre du comité de gestion du FOREM; que le décret du 6 mai 1999, précité, ne précise toutefois pas comment il y a lieu de calculer le nombre de sièges revenant aux diverses organisations représentatives et qu'en particulier, il ne garantit pas que chacune d'elle a droit à un siège au minimum; que, dès lors, le Gouvernement a dû déterminer selon quels critères la répartition des huit sièges allait intervenir; que le pourcentage des voix obtenu lors des élections sociales constitue à cette fin un critère objectif et pertinent; qu'il ne paraît ni déraisonnable, ni discriminatoire, de considérer que ce critère trouve naturellement à s'appliquer dans le silence du décret organique, et de s'inspirer du principe retenu par le législateur wallon en ce qui concerne la composition du Conseil économique et social de la Région wallonne; que les parties requérantes n'avancent aucun élément pertinent pour contester ce point de vue;

Considérant, en ce qui concerne la violation de la loi du 29 juillet 1991, précitée, que la partie adverse a considéré sa position comme la seule qui soit compatible avec les prescriptions du décret du 6 mai 1999, précité, et s'est ainsi bornée à mentionner celui-ci comme le motif de droit des désignations attaquées; que l'obligation de motivation formelle impose à l'autorité administrative de faire connaître les motifs de ses choix dans chaque cas d'espèce, et d'en indiquer les fondements de droit, mais non d'exprimer une argumentation quant à la régularité de

ses décisions; que, par ailleurs, il n'est pas contesté que le Ministre a reçu des représentants de la CGSLB le 14 février 2011 et qu'il leur a fait part de la position de la partie adverse sur le problème soulevé, position qui avait d'ailleurs été appliquée antérieurement sans être contestée; qu'il eût certes été préférable que le Gouvernement exprime son interprétation du décret par écrit, autrement que par le biais d'une réponse à une question parlementaire; que, toutefois, la première partie requérante ne peut prétendre sérieusement qu'au moment de l'adoption de l'acte attaqué, elle ignorait les motifs pour lesquels aucun des candidats qu'elle avait présentés n'était nommé membre du comité de gestion du FOREM; qu'il en va de même du second requérant; que, dans ces conditions, il y a lieu de renvoyer l'affaire à la procédure ordinaire,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

L'affaire est renvoyée à la procédure ordinaire.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le seize janvier deux mille douze par :

M ^{me} DÉOM,	conseiller d'État, président f.f.,
M. DELANNAY,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

Gr. DELANNAY.

D. DÉOM.